

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como pionero del control de constitucionalidad y de convencionalidad.

Alan Daniel López García**

SUMARIO: *I. Introducción. II. Contradicción de tesis. III. Reforma constitucional al artículo 99 constitucional.*

I. Introducción:

El presente trabajo busca exponer una parte que en la doctrina relacionada con el control difuso de convencionalidad en México ha quedado fuera de la óptica al momento de desarrollar el origen y recepción de este control, que no únicamente se remite a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Radilla Pacheco*, ya que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya venía realizando de forma indirecta un control de convencionalidad a raíz de una limitante establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de no poder realizar un control difuso de constitucionalidad.

En sus últimos criterios la CorIDH ha dejado en claro que reconoce la importancias de los órganos jurisdiccionales al interior de los Estados como encargados de la protección de los mandatos constitucionales y de los derechos fundamentales y ha precisado que la CADH en ningún momento impone un modelo específico para la realización de un control de constitucionalidad y de convencionalidad (CorteIDH. No. 276:124), por supuesto el modelo que adopte un Estado para la realización de un control de convencionalidad no debe dar como resultado desaplicar el contenido e interpretación que surge de la CADH o mucho menos que deje sometido el contenido del citado instrumento internacional a restricciones de derecho interno que se encuentren por debajo del mínimo internacional en que se encuentra situado el derecho en juego en cada caso concreto.

** Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), Campus Tijuana. Asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM), contacto: alan.daniel.lopez.garcia@gmail.com

Por otra parte, la CorIDH recuerda a los Estados que la obligación de realizar un control de convencionalidad entra las normas internas y la CADH, le compete no únicamente a los órganos de carácter jurisdiccional, sino a todos los órganos del Estados, incluyendo las instancias democráticas (CorteIDH. No. 221: 239) y también a aquellas vinculados a la administración de justicia en todos los niveles de gobierno (CorteIDH. No. 276:124).

Del mismo modo, debe quedar en claro que la protección de los derechos humanos contemplados en la CADH debe hacerse considerando las diferentes competencias de cada órganos jurisdiccional y administrativo al interior de los Estados, lo anterior da pie a sostener que el control de convencionalidad que se realice al interior de los Estados sea de diversa intensidad (Corte IDH. No. 276, Ferrer Mac-Gregor: 82).

Efectivamente, la CorIDH ha sostenido de forma reiterada que uno de los objetivos más importantes que busca el sistema interamericano de protección de derechos humanos, es el otorgar un “efecto útil” al tratado internacional, lo que se traduce en que el mismo sea respetado y garantizado por los Estados parte y de la forma en que ellos consideren más pertinente para ello, y por esa razón en relación al tema de control de convencionalidad no impone un modelo específico para su realización (Corte IDH. No. 276, Ferrer Mac-Gregor: 84), como tampoco busca imponer un modelo específico de control de constitucionalidad (CorteIDH. No. 276:124), sino que busca una dimensión donde se integren los derechos fundamentales tanto de fuente constitucional como convencional.

Del mismo modo la Corte ha intentado dar respuesta a aquellas voces que han buscado una confrontación entre el control de constitucionalidad y de convencionalidad al interior del marco jurídico de los Estados y ha sostenido que realizar dicha oposición es un falso dilema, porque una vez que el Estado ha ratificado un tratado internacional y ha reconocido la competencia de los órganos de realizar el control a nivel internacional, esto lo realizó vía sus mecanismos internos constitucionales, estos tratados pasan a formar parte de su ordenamiento jurídico nacional. Concluye la CorIDH sosteniendo que, de esta manera el control de constitucionalidad implica de forma necesaria un control de convencionalidad, pero que este será

ejercido de forma complementaria (Corte IDH, 20 de marzo de 2013, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia: 88) a los derechos contemplados y reconocidos a nivel interno.

El efecto integrador derivado de la aplicación del control de convencionalidad como de constitucionalidad, se encuentra relacionado con los artículos 1.1, 2 y 29.b) de la CADH, como del mismo modo existe una estrecha relación entre los numerales citados con el derecho en juego en un caso concreto ya sea de fuente convencional o constitucional. Del mismo modo, el Juez Ferrer Mac-Gregor ha sostenido que no importa la forma en como se le denomine a este tipo de control o como sea la regulación a nivel interno dentro del Estado para los jueces o tribunales, siempre y cuando sea efectivo y no reste el efecto útil de la CADH y del *corpus iuris interamericano* (Corte IDH. No. 276, Ferrer Mac-Gregor: 126).

Resulta necesario recordar que el control de convencionalidad, como lo ha dicho la propia CorIDH, es una institución que se utiliza para aplicar el derecho internacional, en este caso el derecho internacional de los derechos humanos y de forma más específica la CADH y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de la CorIDH (Corte IDH. No. 276, Ferrer Mac-Gregor: 85). Por tanto, todas las autoridades al interior del Estado, tanto de carácter jurisdiccional como administrativas de los tres poderes y de los tres niveles de gobierno se encuentran obligadas a realizar un control de convencionalidad y atender a la interpretación de la CADH que surge a través de la labor de la Corte Interamericana, sin embargo, la CorIDH en ningún momento ha desconocido que las autoridades de los Estados se encuentren sujetas al imperio de la ley, y que por estas razones se encuentran obligadas también a aplicar todas aquellas disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico nacional (Corte IDH, 20 de marzo de 2013, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia: 65).

Después de la recepción de la sentencia condenatoria dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorIDH) en el caso *Radilla Pacheco c. México*, el control de convencionalidad ha sido un tema recurrente y constante en la vida jurídica nacional, lo anterior es así en razón de que dentro del contenido de la sentencia se establece que dicho control es una obligación de carácter *ex officio* que debe realizar el Poder Judicial de la Federación y que para realizar esta operación no debe limitarse única y

exclusivamente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), por el contrario sino también a la interpretación que surge de esta y que ha sido realizada por la CorteIDH (CorteIDH. No. 209: 114), a quien se le considera el órgano terminal y cabeza dentro del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos (SIDH) y el interpreta último de la Convención.

Cabe mencionar que al momento en que fue dictada la citada sentencia internacional, el control de convencionalidad ya contaba con un desarrollo propio al interior del SIDH y es posible sostener con seguridad que ya contaba con su propia línea jurisprudencial, y donde dicha obligación en un inicio se encontraba dirigida a los jueces, ya había sido sostenida en casos anteriores y de acuerdo a la Corte, esta consistía en estos y demás órganos encargados de la administración de justicia al interior de los Estados que forman parte de la CADH, se encuentran obligados a velar, de conformidad al marco de sus respectivas competencias, a que el contenido e interpretación de las disposiciones del citado instrumento internacional no se vean trastocados por la aplicación de leyes de origen doméstico o nacional que sean contrarias al objeto y fin de la Convención. Dicho en otras palabras, los jueces nacionales se encuentran en la obligación de garantizar siempre el contenido e interpretación de la Convención.

Al día de hoy, y con base en el actual desarrollo jurisprudencial interamericano, es posible afirmar que el control de convencionalidad no se limita única y exclusivamente a los operadores jurídicos que tienen la tarea de llevar a cabo la administración de justicia al interior del sistema judicial de los Estados, por el contrario, todos los servidores públicos del Estado sin distinción alguna, en todos los niveles de gobierno y de los tres poderes, se encuentran constreñidos a realizar este tipo de control de acuerdo a sus facultades y competencia (CorteIDH. No. 221: 239).

Por tanto, el control difuso de convencionalidad en sede nacional en su aplicación amplía el abanico de actores encargados de asegurar el cumplimiento del objeto y fin que busca la CADH, lo anterior sin perder de vista que el cumplimiento de las obligaciones internacionales no se limitan a los órganos jurisdiccionales, sino al Estado como un todo.

Para realizar el presente análisis, cabe recordar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no tenía una restricción expresa por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de realizar un control difuso de constitucionalidad, y en su momento no era un tópico que se encontrara sujeto a discusión en razón de que la Suprema Corte era el único órgano facultado a realizar un control concentrado y único de constitucionalidad de normas.

II. Contradicción de tesis.

Como acertadamente señala la CorIDH en el caso *Rosendo Radilla*, el control de convencionalidad ya había sido realizado anteriormente por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito al resolver el Amparo Directo Administrativo 1060/2008, pero este no debe ser visto únicamente como el principal antecedente de realización del control de convencionalidad en México. Toda vez que antes de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, la Sala Superior del TEPJF al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SU-JRC-209/99 el 13 de noviembre de 1999, realizó un control de constitucionalidad difuso a través de la contrastación del artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, se encontraba en contravención con la fracción IV del artículo 54 fracción IV constitucional. Al haberse resuelto el citado juicio de revisión constitucional electoral, el entonces Presidente de la Sala Superior del TEPJF, el Magistrado José Luis de la Peza, denunció ante la SCJN una posible contradicción de tesis entre la anterior revisión constitucional electoral y la acción de inconstitucionalidad 6/98, mediante oficio recibido el 15 de noviembre de 1999 y dirigido al entonces Presidente de la SCJN el Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

La citada denuncia de contradicción de tesis se realizó bajo la base de una posible contradicción del ya citado juicio de revisión constitucional electoral con los criterios jurisprudenciales de la Acción de Inconstitucionalidad 6/98 resuelta por el Pleno de la SCJN el 23 de septiembre de 1998.

La SCJN partió de la base de los artículos 94, 99 y 105 constitucionales para poder resolver la citada contradicción de tesis, dichos numerales sostienen que es el único órgano facultado a realizar un control de constitucionalidad de leyes de forma concentrada, incluyendo leyes de carácter electoral, y por tanto el TEPJF siendo la máxima autoridad en la materia, tiene el carácter de ser un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (PJF) y su competencia contenciosa se reduce de manera única y exclusiva a garantizar su función en esta materia y debe encargarse de verificar que los actos y todas aquellas resoluciones dictadas en la materia se encuentren ajustadas y de conformidad al marco jurídico constitucional y legal.

En el mismo orden de ideas, la SCJN determinó que la facultad que tenía para resolver sobre la contradicción de tesis entre normas de carácter electoral y el propio texto constitucional, se encuentra de forma expresa y clara, limitada por la constitución, al Pleno de la SCJN y en consecuencia, el TEPJF únicamente se encuentra facultado a realizar una manifestación sobre algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, bajo la condición de que esta interpretación no sea para determinar si una ley de nivel secundario en materia electoral se encuentra de conformidad y en armonía con la constitución, y que realizar lo contrario, como lo hizo el TEPJF, se encontraría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le fue conferida.

Cabe destacar que el TEPJF al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SU-JRC-209/99, sostuvo no haber encontrado elementos suficientes para compartir la interpretación directa que del artículo 54 constitucional realizó la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 6/98.

Por tanto, la SCJN arribó a la conclusión consistente en que el TEPJF fue más allá de sus facultades para que el propio texto constitucional le otorga e invadió el ámbito competencial de la SCJN ya que abordó cuestiones relativas a la constitucionalidad de una entidad federativa. La Suprema Corte estimó que el Tribunal Electoral realizó una contrastación entre una norma y el texto constitucional, entendida esta acción como un

estudio de constitucionalidad de la ley, siendo que esta es una facultad exclusiva de la SCJN.

Lo anterior, sostuvo la SCJN, rompía con el sistema de atribuciones establecido previamente en el artículo 99 del propio texto constitucional en razón de que el propio TEPJF no se encuentra facultado a realizar consideraciones ni podía pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, donde la única vía para realizarlo es la acción de inconstitucionalidad y el órgano encargado para poder conocer y resolver por este tipo de medio de control constitucional con base en el artículo 105, fracción II constitucional. Agrega la SCJN que de conformidad con el artículo 94, párrafo octavo constitucionales y 235 de la Ley Orgánica del PJP, la jurisprudencia del Pleno de la SCJN es de carácter obligatorio para el TEPJF, al momento de interpretar un precepto constitucional, en este caso el del artículo 54.

Por otra parte la SCJN reiteró que para que existiera una contradicción de tesis o de criterios sustentados por distintos órganos jurisdiccionales al momento de resolver un asunto de cualquier naturaleza, es necesario que estos órganos sean competentes para conocerlo, entendiendo esto último como un requisito de procedencia para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

En este orden de ideas, la SCJN sostuvo que el TEPJF al pronunciarse de forma distinta a la forma distinta a la interpretación del citado precepto constitucional había desarrollado, esta se llevo a cabo por medio de un análisis de inconstitucionalidad de una ley, siendo que no le correspondía en razón de que no era su competencia y por tanto la Suprema Corte determinó que no podía existir una contradicción de tesis.

Para la SCJN el haber decidido en un sentido contrario y haber declarado procedente la contradicción de tesis, se hubiera traducido en una falta de certeza y de seguridad jurídica al determinar que existe una contradicción entre órganos que tienen distintos ámbitos competenciales. Del mismo modo, la Suprema Corte dejó en claro su postura consistente en ser el único órgano jurisdiccional en el Estado mexicano que tiene el

carácter federal y está facultado para realizar un control de constitucionalidad de forma concentrada y por los instrumentos que la propia norma constitucional le otorga.

III. Reforma al artículo 99 constitucional.

El anterior criterio que en pocas palabras sostenía que la SCJN era el único órgano al interior del Poder Judicial de la Federación para poder realizar un control concentrado de constitucionalidad no duró muchos tiempo, no fue sino hasta que la CorIDH conoció el caso *Castañeda Gutman*, que el Estado mexicano de forma preventiva realizó una reforma constitucional al artículo 99 constitucional que otorga sus facultades y competencias al TEPJF.

En ese periodo de tiempo, el TEPJF al no poder realizar el control de constitucionalidad, lo que desarrollo a lo largo de su labor jurisdiccional fue un control de convencionalidad, al contrastar los actos de las autoridades en materia electoral con el contenido e interpretación que derivaban de los distintos instrumentos internacionales de los que México es parte, caracterizándose su jurisprudencia por encontrarse de conformidad con los estándares mínimos internacionales.

Cuando los abogados del Sr. Castañeda Gutman acudieron al juicio de amparo que culminó hasta su revisión por el Pleno de la SCJN bajo el registro 743/2005, resuelto el 16 de agosto de 2005, se aplicó el criterio sustentado en la contradicción de tesis 2/200-PL, y la Suprema Corte resolvió que el juicio de amparo resultaba improcedente frente a leyes de carácter electoral ya que la única vía para impugna una norma es la prevista en el artículo 105, fracción II del texto constitucional.

A partir de la resolución de la SCJN, el 12 de octubre de 2005, la CIDH recibió una denuncia presentada por los abogados del Sr. Jorge Castañeda Gutman.

Lo anterior ocurrió después de que el 14 de mayo de 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) después de haberse agotado el

procedimiento ante ella, sometiera la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorIDH) y la misma fuera notificada al gobierno del Estado mexicano.

Cabe destacar que la demanda presentada ante la CorIDH surge a partir de la petición presentada el 12 de octubre de 2005 por Jorge Castañeda Gutman ante la CIDH, en consecuencia aún se encontraba vigente el criterio de la SCJN derivado de la contradicción de tesis 2/2000 resuelta por el Pleno.

Durante transcurso del litigio ante la instancia internacional, el 12 de septiembre de 2007, el Senado de la República de los Estados Unidos Mexicanos aprobó una reforma a los artículos 6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134 del texto constitucional, y la Cámara de Diputados no modificó en nada del contenido de la minuta del Senado y aprobó en sus términos la reforma constitucional el 14 de septiembre del mismo año.

Derivado de esta reforma, al TEPJF y a sus Salas se les facultó para resolver de conformidad a su competencia, la no aplicación de leyes electorales que sean contrarias al texto constitucional, bajo la condición de que las resoluciones que se dicten se limite al caso concreto sobre el que versó el juicio (Márquez y Valladares, 2009: 113) y la Sala Superior informará a la SCJN y cuando una sala del TEPJF sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, podrá denunciarse la contradicción.

En tanto, en el litigio internacional que se estaba llevando a cabo al momento de haber realizado la reforma constitucional al artículo 99, la CorIDH valoró positivamente el que el Estado haya realizado dicha modificación normativa en la Constitución, y que se le haya dado a conocer en un escrito enviado el 27 de noviembre de 2007. En el citado escrito el gobierno del Estado mexicano sostuvo que a partir de esta modificación, el TEPJF y sus Salas regionales podrán de manera expresa declarar la inaplicación de preceptos legales que sean contrarios a texto constitucional y sus efectos serán particulares y no generales,

modificando así la restricción que había surgido de la contradicción de tesis 2/2000-PL (CorteIDH. No. 184: 230).

Lo anterior se puede traducir como un primer indicio donde forma accidental e indirecta, el Estado realizó una armonización de derecho interno, en este caso el artículo 99 constitucional, para encontrarse en consonancia con el contenido e interpretación de la CADH, dicho de otro modo realizó un control de convencionalidad sobre la Constitución. Y dicho en las palabras de los representantes del Estado mexicano frente a la CorIDH, la anterior modificación constitucional da como resultado el subsanar una deficiencia jurídica que fue la que provocó la violación en perjuicio del Señor Castañeda Gutman y la tarea pendiente de la agenda legislativa al interior del marco jurídico mexicano es la reglamentación de esta modificación constitucional (CorteIDH. No. 184: 228).

La citada reforma constitucional dio como consecuencia que se solicitara la modificación de jurisprudencia 2/2006-PL, promovida por la Ministra Margarita Luna Ramos, quien subrayó que únicamente solicitaba que se matizaran dichos criterios surgidos de la contradicción de tesis 2/2000-PL en donde se había excluido al TEPJF de realizar un control de constitucionalidad de las leyes, en razón de que el citado Tribunal se encuentra sujeto al valor vinculante de la jurisprudencia de la SCJN.

Además de la reforma al artículo 99 del texto constitucional, la Ministra solicitante de la modificación de jurisprudencia manifestaba en su escrito de solicitud que había surgido nuevas razones para reflexionar sobre la posición del Pleno de la SCJN al momento de interpretar la no existencia de facultades constitucionales que permitan al TEPJF por vía de excepción, conocer y resolver cuestiones de constitucionalidad de leyes.

Agregó la solicitante que las nuevas razones para reflexionar sobre la modificación de jurisprudencia de la SCJN, consistían en que el derecho fundamental de participación democrática no se encontraba “anclado” a algún mecanismo constitucional de defensa efectiva frente al legislador, ya que de conformidad al criterio vigente del Pleno de la Suprema Corte, ni la acción de inconstitucionalidad, ni el juicio de amparo, ni el juicio

político electoral promovido ante el TEPJF, son recursos procedentes para hacer efectivos estos derechos, y lo anterior da pie a la posibilidad de que el Poder Legislativo, en su carácter de poder constituido, violente el contenido de este derecho en perjuicio de los particulares.

La Ministra Margarita Luna Ramos agregó que de la interpretación constitucional realizada hasta ese momento la SCJN había derivado en que los gobernados carecieran de un medio de defensa para hacer valer sus derechos fundamentales en contra de leyes de carácter secundaria que violen el contenido de estos derechos.

Además que la posición existente, en ese entonces, había provocado excluir del control de constitucionalidad de leyes al TEPJF ha dado pie a que una norma de carácter secundaria, ya sea creada por el legislador local o federal de como resultado restar eficacia a reglas y principios contenidos en el texto constitucional, en este caso en materia electoral. Lo anteriormente expuesto explica la Ministra, atiende al hecho de que las normas de carácter secundario que rijan los procesos electorales, serán únicamente aquellas previstas en las normas secundarias ante la imposibilidad de que el TEPJF aplique directamente la norma suprema frente a las normas secundarias que tengan la pretensión de desplazar su contenido.

La Ministra adujo que otro hecho que motiva la solicitud de modificación de jurisprudencia que presentó al Pleno, atiende al hecho de que los Ministro-s integrantes de la SCJN han considerado que genera indefensión la falta de acceso que tienen los particulares para combatir las leyes que se estimen contrarias a los derechos fundamentales de participación democrática, motivo por el cual es necesario volver a discutir este punto.

Al día de hoy la atención de los académicos y demás estudiosos del control de constitucionalidad y de convencionalidad en México se ha centrado en el origen del control de convencionalidad a partir del caso *Radilla Pacheco*, pero resulta relevante tener en cuenta el antecedente un poco más remoto y relacionado con el caso *Castañeda Gutman* y

que es el órgano jurisdiccional que ha realizado el control de convencionalidad como pocos tribunales en México lo han realizado.

Bibliografía.

Marquez Hernández, Rosario y Valladarez Zambrano, Florencio (2009) “El control constitucional en materia electoral a través de las acciones de inconstitucionalidad: un análisis empírico” en Justicia Electoral, vol. 1, núm. 4, tercera época, TEPJF, México.

Corte IDH. (2008) Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

Corte IDH. (2011) Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221.

Corte IDH. (2009) Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209.

Corte IDH. (2014) Caso LiakatAliAlibux Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276.

Voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-GregorPoisot, Corte IDH. (2014) Caso LiakatAliAlibux Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276.